

## Das politische System: Verfassung, Staat und Demokratie

Peter Thiery

Perus politische Entwicklung war wiederholt von Brüchen gekennzeichnet, die die Entfaltung eines stabilen institutionellen Rahmens behinderten. Auch die jüngere Geschichte bildet hier keine Ausnahme. Die Militärdiktatur (1968-1980) unter General Velasco Alvarado und seinem Nachfolger Morales Bermúdez beendete zwar die alte oligarchische Ordnung, scheiterte jedoch mit ihren links-reformerischen Vorhaben. Der "geordnete Rückzug" der Militärs mündete über die Verfassungsgebende Versammlung (1978/1979) in die Wahlen von 1980. Die politische Entwicklung seit diesem Neubeginn der Demokratie war allerdings von einem sukzessiven Verfall der demokratischen Ordnung gekennzeichnet. Die Regierungen von Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) und Alan García Pérez (1985-1990) konnten mit ihrem delegativen Regierungsstil der Krise nicht Herr werden, die sich seit den frühen 1980er Jahren aus beschleunigtem soziostrukturellem Wandel, Erschöpfung des Entwicklungsmodells, Verschuldungskrise, Hyperinflation und Terrorismus ergab und zunehmend die staatliche Handlungskapazität sowie die politischen Repräsentationsstrukturen überforderte.

Dem 1990 überraschend zum Präsidenten gewählten Alberto Fujimori gelangten erste Schritte des ökonomischen Krisenmanagements, doch ließ sich über die Frage der Bekämpfung des Terrorismus zwischen den Volksvertretern und den faktischen Mächten aus Militär und Geheimdienst kein Einvernehmen erzielen. Mit dem *autogolpe* 1992 fand eine erste autoritäre Regression statt, indem die Verfassung außer Kraft gesetzt, das Parlament aufgelöst sowie die Judikative interveniert wurden. Internationaler Druck zwang Fujimori zur partiellen Rückkehr zu konstitutionellen Verfahren, indem eine Verfassungsgebende Versammlung gewählt wurde, die gleichzeitig bis 1995 als Legislative fungierte. Faktisch regierte aber ein Triumvirat aus Präsident, Geheimdienstchef Montesinos und Militärkommandeur, das die Politik Perus auch nach den Wahlen 1995 maßgeblich bestimmte. Diese Phase einer zweiten autoritären Regression mündete schließlich in der gezielten Manipulation freier und fairer Wah-

len, die Fujimori eine weitere Präsidentschaft ab Juli 2000 bescherte. Der seit 1996 wachsende Protest gegen die Wiederwahl kulminierte im Herbst 2000 im Zuge der Aufdeckung des Korruptionsnetzes von Montesinos in der völligen Delegitimierung des Regimes und zwang Fujimori zur Flucht nach Japan.

Mit dem Kollaps des 'Systems Fujimori' im November 2000, der Übergangsregierung unter Valentín Paniagua sowie der Wahl von Alejandro Toledo im Mai 2001 kehrte Peru 20 Jahre nach dem Ende der Militärregierung wieder zum Ausgangspunkt demokratischer Konsolidierung zurück. Mit unterschiedlichen Ansätzen und Politikstilen, aber auch mit unterschiedlichem Nachdruck haben die seitherigen Präsidenten Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García Pérez (zweite Amtszeit 2006-2011) und Ollanta Humala (2011-2016) versucht, dem politischen System mehr Stabilität zu verleihen. Immerhin ist festzuhalten, dass mit Ablauf des Jahres 2013 die Demokratie erstmals in der Geschichte Perus mehr als zwölf Jahre überdauert hat.

Im Folgenden wird das politische System Perus in vier Dimensionen auf seine Funktionsweise durchleuchtet: (1) die Verfassung als Basis-Spielregel aller kollektiven wie individuellen Akteure; (2) der Staat in seiner grundlegenden Organisationsstruktur; (3) das Regierungssystem im engeren Sinne (Staatsgewalten und Rechtsstaatlichkeit); und (4) die durch die Akteure gestaltete Demokratie.

## 1. Verfassung und Verfassungswirklichkeit

Perus heutige politische Ordnung basiert auf der von Fujimori initiierten Verfassung von 1993, die gegenüber der Verfassung von 1979 eine deutliche Machtkonzentration in der Exekutive bewirkte. Obwohl diese Verfassung von Beginn an unter großen Legitimitätsdefiziten litt, konnte bisher kein Modus zu ihrer Reform gefunden werden. Umstritten ist nicht nur das Projekt (neue Verfassung, Reform der alten Verfassung oder Rückkehr zur Verfassung von 1979), sondern auch das Verfahren (Parlamentsbeschluss, Verfassungsgebende Versammlung, Ausmaß der Beteiligung des Volkes). Unter der Regierung von Ollanta Humala ist erneut eine Diskussion über eine neue Verfassung in Gang gekommen, die bislang aber nicht zu konkreten Schritten geführt hat. Allerdings ist es – ähnlich der Verfassung Pinochets in Chile – mehr der Schatten ihres Zustandekommens

nach dem *autogolpe*, der noch heute über ihrer Legitimationskraft liegt. Hierzu trug auch bei, dass sich Fujimori aus Gründen des Machterhalts wiederholt über seine eigene Verfassung hinwegsetzte. Von ihrer Substanz her ist sie als solide Grundlage für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung anzusehen, zumal nachfolgende Reformen einige der als problematisch angesehenen Punkte entschärften (Mücke 2008: 502-508).

Die Verfassung von 1979 gilt als eine der wichtigsten in der peruanischen Geschichte. Sie löste die nominell noch gültige Verfassung der alten "oligarchischen" Ordnung aus dem Jahr 1933 ab und brachte das Land zumindest verfassungsrechtlich in die Moderne. Diese Verfassung war in einem fast vorbildlichen Verfassungsgebungsprozess erarbeitet worden. Zur Übergabe der Regierungsgewalt an eine zivile Regierung veranlasste die Militärregierung Wahlen zu einer Verfassunggebenden Versammlung, die schließlich von Víctor Raúl Haya de la Torre – dem charismatischen Vorsitzenden der APRA – geleitet wurde. Allerdings verweigerte die *Acción Popular*, die Partei des 1968 von den Militärs abgesetzten Präsidenten Fernando Belaúnde, die Teilnahme. Die Verfassung orientierte sich erstmals an den Prinzipien eines demokratischen und sozialen Rechtsstaats, inklusive umfassendem Schutz der Menschenrechte, einer detaillierten Aufzählung und Begrenzung der Staatsgewalten sowie einer modernen Wirtschaftsverfassung. Eine wesentliche Neuerung stellte die Änderung des Wahlrechts dar, indem fortan Analphabeten nicht mehr von Wahlen ausgeschlossen waren und somit erstmals *de jure* universelles Wahlrecht galt (Bernaes 1996).

Ironischerweise erfüllte die "Fujimori"-Verfassung die Kriterien einer idealen Verfassungsgebung noch vorbildlicher. Sie wurde nicht nur von einer eigens gewählten Verfassunggebenden Versammlung erarbeitet, sondern schließlich auch mit einem Referendum – dem ersten in der peruanischen Geschichte überhaupt – besiegelt.<sup>1</sup> Allerdings geriet die Abstimmung im Oktober 1993 faktisch mehr zu einem Plebiszit über die Regierung Fujimori, die entsprechend umfängliche Ressourcen für das "Ja" einsetzte (Pásara 1994). Bei einer beträchtlichen Enthaltungsrate stimmten letztlich 52 % für die neue Verfassung, die am 29. Dezember 1993 in Kraft trat.

1 Die Altparteien APRA und AP nahmen wie einige linke Sektoren nicht an den Wahlen teil. Fujimoris *Cambio 90* dominierte mit 44 von 80 Sitzen die Versammlung gegenüber den übrigen neun Gruppierungen, unter denen der PPC mit 8 Sitzen die stärkste darstellte (Abad Yupanqui/Garcés Peralta 1993: 174-176).

### 1.1 Struktur und Kernpunkte der Verfassung

Die Verfassung von 1993 baut in weiten Teilen auf der 1979er Verfassung auf und ist in ihrer Grundstruktur nahezu identisch. Zahlreiche Artikel wurden wörtlich übernommen oder nur formal geändert. Sie besteht im Kern aus sechs Titeln und zwei abschließenden Abschnitten sowie insgesamt 206 Artikeln – also deutlich weniger als die 307 Artikel der alten Verfassung. Die sechs Titel beziehen sich auf (1) die individuellen Grundrechte (Freiheitsrechte, soziale und ökonomische Rechte, politische Rechte sowie Rechte und Pflichten der Staatsbediensteten); (2) Staat und Nation (grundlegende Staatsaufgaben, Suprematie der Verfassung und Widerstandsrecht, Staatsbürgerschaft, Sprachen, Verhältnis zu Kirchen); (3) die Wirtschaftsordnung („soziale Marktwirtschaft“, Art. 58), die Rolle von Staat und Eigentum, Rechte der indigenen Gemeinschaften; (4) die „Staatsstruktur“ (das Regierungssystem im engeren Sinne mit Gewaltenteilung inklusive Wahlsystem und Dezentralisierung); (5) Verfassungsgarantien (u.a. Habeas Corpus, Habeas Data, Verfassungsgericht); und (6) Bestimmungen zur Verfassungsreform.<sup>2</sup>

Trotz der Parallelen brachte die Verfassung auch grundlegende Veränderungen, die zwar nicht notwendigerweise als undemokratisch zu bewerten sind, aber dem autoritären Regierungsstil Fujimoris und seinen Machtambitionen entgegenkommen sollten. So wurde die einmalige unmittelbare Wiederwahl des Präsidenten gestattet, was Fujimori 1995 und – entgegen einem Urteil des Verfassungsgerichts – auch 2000 in Anspruch nahm. Gleichzeitig wurden die Kompetenzen des Präsidenten gestärkt und die Legislative tendenziell geschwächt (Abschaffung des Senats als zweiter Kammer und Verkleinerung des Kongresses auf 120 Abgeordnete). Die Justiz – notorische Schwachstelle des peruanischen Regierungssystems – wurde nominell gestärkt durch die Einrichtung eines unabhängigen Organs zur Ernennung der Richter (*Consejo Nacional de la Magistratura*) und eines vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit gewählten Ombudsmans (*Defensor del Pueblo*). Neu eingeführt wurde das Instrument des Referendums zu Verfassungsänderung, Gesetzesnormen oder Gemeindeordnungen. Deutlich fielen auch die Änderungen der Wirtschaftsordnung aus, die zwar als soziale Marktwirtschaft betitelt wird, allerdings erkennbar vom

<sup>2</sup> Zur Verfassung mit den Änderungen bis 2010 siehe etwa <<http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf>> (12.01.2014).

neoliberalen Zeitgeist geprägt ist und die schon seit 1991 begonnenen Wirtschaftsreformen im Geist des “Washington Consensus” widerspiegelt. Entsprechend wurde die Rolle des Staates in der Wirtschaft, in der 1979er Verfassung noch stark hervorgehoben, zugunsten von Privatinitiative und marktwirtschaftlichem Wettbewerb sowie Freihandel weitgehend zurückgedrängt (Pásara 1994). Gestrichen wurden auch die vormals prominent behandelte Agrarreform sowie der Artikel zur Beschäftigungssicherheit, was der damals schon begonnenen Liberalisierung des Arbeitsmarktes entsprach (Thomas 1999). Noch vom Geist der Auseinandersetzung mit *Sendero Luminoso* und MRTA getragen war die Verschärfung der Todesstrafe, auch wenn dies nach der erfolgreichen Bekämpfung beider Gruppierungen kaum noch eine Rolle spielte.

Die Verfassung von 1993 hat somit teils die Normen der alten Verfassung fortgeschrieben, teils Normen an die faktische Realität – insbesondere des Wirtschaftslebens – angepasst, aber auch – gerade was das Regierungssystem betrifft – neue Realitäten geschaffen. Dass sie das Ende der Ära Fujimori überdauert hat, liegt vor allem am Dissens der politischen Akteure, der bald danach wieder aufbrach. Bezeichnenderweise konnte dessen Partei rasch wieder Anhänger um sich sammeln, seine Tochter bestritt gar die Stichwahl gegen Ollanta Humala im Jahr 2011. Konsens bestand indes in der Übergangsphase nach dem Ende Fujimoris darüber, einige Bestimmungen der Verfassung zu reformieren. Eine der wichtigsten betraf die Möglichkeit der unmittelbaren Wiederwahl des Präsidenten – diese Regelung wurde abgeschafft; gestattet ist indes die Wiederwahl nach einer Pause von mindestens einer Amtsperiode.

## 1.2 Verfassungswirklichkeit

Wie angedeutet, ist die Verfassungswirklichkeit in Peru teils weit vom normativen Anspruch der Verfassung entfernt. Dies teilt sie freilich mit fast allen Staaten Lateinamerikas – abgesehen von den “üblichen Verdächtigen” Chile, Costa Rica und Uruguay, wo Verfassungsnorm und -realität näher beieinander liegen. Die Diskrepanz ist besonders auffällig im Bereich der individuellen Grundrechte, seien es die Menschenrechte im engeren Sinne, die ökonomischen und sozialen Rechte oder schlichtweg die Verfassungsgarantien, die der Staat oftmals nicht erfüllen kann. Welche Rolle also spielt die Verfassung in Peru überhaupt? Einem der Väter der Verfassung von 1979 wird der Satz zugeschrieben: “Die Verfassung ist

ein Programm!“ In der Tat drängt sich der Eindruck auf, dass für die politischen Eliten die Verfassung mehr eine Art Prestigeobjekt darstellt, um Modernität und Fortschritt zu demonstrieren, obwohl sie die Kluft zur Realität – Armut, Ungleichheit, Rechtlosigkeit, Rassismus usw. – bestens kennen (Pásara 1994; Mücke 2008: 489).

Allerdings bedeutet dies nicht, dass die “formalen Spielregeln” der Verfassung generell bedeutungslos für das Funktionieren des politischen Systems wären. Vielmehr zeigt die neuere Forschung zum Neopatrimonialismus und zu informellen Institutionen, dass sich in hybriden Regimen wie in Peru die Akteure teils an die formalen, teils an die informellen Spielregeln halten – und sie mitunter auch gegeneinander ausspielen.<sup>3</sup> Dabei existieren Bereiche, in denen die formalen Regeln stärker befolgt werden als in anderen. Dies gilt – und noch mehr nach der Ära Fujimori – insbesondere für die Regelungen des Regierungssystems im engeren Sinne, wo die konkurrierenden politischen Akteure und eine argwöhnische Medienlandschaft beständig Verantwortlichkeit einfordern – nicht selten auch zu ihrem eigenen Nutzen. Es ist dieses Schwanken der Eliten zwischen der Akzeptanz übergeordneter Spielregeln, deren Nutzen für alle man einsieht, und der Versuchung, dabei den eigenen Profit auch gegen diese Regeln herauszuschlagen, das Peru kennzeichnet. Ein wichtiger Grund für die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit und für die Relevanz informeller Regeln liegt indes auch in dem historischen Erbe, dass Staat und Rechtsstaat nicht hinreichend funktionieren. Dies liegt teils an strukturellen Hindernissen, teils aber auch am mangelnden politischen Willen der Verantwortlichen.

## 2. Staatsaufbau und staatliches Gewaltmonopol: prekäre Staatlichkeit

Staat ist – folgt man dem Weimarer Staatsrechtler Hermann Heller – gleichermaßen organisierte Herrschaft wie ordnende Organisation (Heller 1971: 23). Zentrale Aspekte der Staatlichkeit betreffen neben der Verfassung in erster Linie das staatliche Gewaltmonopol, grundlegende Verwaltungsstrukturen und wenigstens im Ansatz eine nationalstaatliche Identität. Mit einer schwierigen Geografie konfrontiert – der Spaltung in *costa*,

<sup>3</sup> Zum Neopatrimonialismus allgemein vgl. Erdmann/Engel (2007); zu Lateinamerika Bechle (2010); zu informellen Institutionen Helmke/Levitsky (2006); Lauth (2000).

*sierra* und *selva* – sowie auf die Küstenregion und Lima konzentriert hat sich in Peru historisch ein eher schwacher Staat herausgebildet (Cotler 2005). Auch im 21. Jahrhundert zählen Mängel der Staatsorganisation zu den Faktoren, die verfassungsmäßige Rechte aushebeln, politische Steuerung und damit Entwicklung erschweren oder gar rechtsfreie Räume erlauben – was wiederum die schwache Staatlichkeit befördert.

## 2.1 Staatsorganisation

Die Verfassung bestimmt in Artikel 43 Peru als “demokratische, soziale, unabhängige und souveräne” Republik und als “einen und unteilbaren” Staat (“El Estado es uno e indivisible”). Die Regierung ist unitarisch, repräsentativ und dezentralisiert sowie nach dem Prinzip der Gewaltenteilung organisiert. Artikel 189 der Verfassung unterscheidet zwischen territorialem und politischem Staatsaufbau. Territorial ist der Staat in Regionen, Departements, Provinzen und Distrikte aufgeteilt. Politisch-administrativ unterscheidet er zwischen nationaler (zentralstaatlicher) Regierung, regionaler Regierung (Regionen und Departements) sowie lokaler Regierung (Provinzen, Distrikte). Das Staatsgebiet ist neben der Hauptstadt Lima offiziell in 24 Departements sowie die “konstitutionelle Provinz” der Hafenstadt Callao aufgeteilt, die wie die Hauptstadt zur Provinz Lima gehört, de facto aber als Departement gezählt wird. Zusammen mit der Stadtregierung Limas existieren somit 26 Regionalregierungen. Auf der lokalen Ebene existieren 1.833 Distrikte in 195 Provinzen. Alle Distrikte verfügen über eine Lokalregierung, wobei unterschieden wird in 1.638 Distrikt-Gemeindeverwaltungen und 195 Provinz-Gemeindeverwaltungen – letztere sind jedoch nichts anderes als die Verwaltungen der Provinzhauptstädte. Die 195 Provinzen selbst bilden keine eigene Regierungsebene, doch fungieren die Provinz-Gemeindeverwaltungen teilweise als Aufsichtsorgane ihrer jeweiligen Provinz (Calvo-González et al. 2010: 19).

Die dezentralisierte politische Staatsorganisation ist ein noch junges Phänomen und bei weitem noch nicht abgeschlossen (Cotler 2009; Ballón 2011). Sie basiert auf dem im Jahr 2002 unter der Regierung Toledo reformierten Kapitel XIV der Verfassung, die die Dezentralisierung in Artikel 188 selbst als “permanente Politik des Staates” bezeichnet. Dieser waren diverse gescheiterte Versuche ebenso vorausgegangen wie die unter Fujimori betriebene faktische Rezentralisierung, die Wahlen nur auf lokaler Ebene zuließ und die regionalen Angelegenheiten sogenannten Übergangsräten

der Regionalverwaltung (*Consejos Transitorios de Administración Regional*) übertrug. Der von Toledo mit Gesetzespaketen<sup>4</sup> eilig vorangetriebene Dezentralisierungsprozess führte bereits 2002 zu den ersten Lokal- und Regionalwahlen nach dem neuen Gesetz, die alle vier Jahre stattfinden. Eine Besonderheit stellt dabei die Möglichkeit dar, die gewählten Amtsträger (Bürgermeister, Regional-Präsidenten oder Gemeinderäte) per Referendum (*consulta popular de revocatoria*) abzurufen.

Der Dezentralisierungsprozess soll zum einen die demokratische Partizipation der Peruaner in ihren unmittelbaren Angelegenheiten fördern, zum anderen die verschiedenen Gebietsebenen stärker an der Entwicklung des Landes beteiligen (Quiñones 2012). Als positiv ist festzuhalten, dass Peru seither deutlich stärker demokratisiert ist als zuvor und die Dezentralisierung insgesamt eine "dichtere" öffentliche Arena geschaffen hat, auch wenn die Kompetenzen der regionalen und lokalen Regierungen gegenüber dem Zentralstaat eher begrenzt sind. Sie erstrecken sich im Wesentlichen auf Bereiche wie regionale Entwicklungsplanung, Durchführung staatlicher Investitionsprojekte und Wirtschaftsförderung, während sie in vielen zentralen Funktionen (insbesondere den Budgets) entweder von der Zentralregierung abhängig sind oder mehr als deren ausführende Organe dienen – sprich mehr administrative Dekonzentration als wirkliche Dezentralisierung darstellen.

Zudem hat der teils zu hastig vorangetriebene Dezentralisierungsprozess auch neue Probleme geschaffen und alte verstärkt (Cotler 2009: 117-119). Allein die hohe Anzahl an Gemeinde- und Regionalregierungen spiegelt eine gewisse Zersplitterung der Regierungsstruktur wider, die tendenziell der in Artikel 189 genannten Bestimmung zuwiderläuft, wonach Einheit und Integrität von Staat und Nation zu bewahren seien. Von den 1.834 Gemeinden haben nur 109 eine Bevölkerungszahl über 50.000 Einwohner, während 237 Gemeinden aus weniger als 1.000 Einwohnern bestehen. Bislang scheiterte das Vorhaben, die hohe Zahl an Regionalregierungen durch die Bildung von Regionen (= Zusammenfassung mehrerer Departements in eine "Region") und damit die Zersplitterung der Regionalpolitiken und -entwicklungen zu mildern. Zudem sind nach staatlichen Angaben die Grenzen von etwa 80 % der Distrikte sowie 92 % der Provinzen nicht geklärt (Calvo-González et al. 2010: 19), was Konflik-

<sup>4</sup> Dazu zählen vor allem die *Ley de Bases de la Descentralización* und die *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*, beide aus dem Jahr 2002.



te über die Einnahmen aus der Extraktion natürlicher Ressourcen – dem Rückgrat des “peruanischen Wirtschaftswunders” seit den 2000er Jahren – heraufbeschwört.

Die administrative Zersplitterung spiegelt sich auch in der neuen Gestalt der peruanischen Parteienlandschaft wider. Die Bürger nahmen die Chance wahr, rein regional ausgerichtete Gruppierungen zu wählen und den ohnehin schwachen nationalen Parteien eine deutliche Absage zu erteilen. Dies hat die Steuerungsprobleme des peruanischen (Zentral-)Staates weiter verschärft. Entsprechend versuchte die Regierung unter Alan García (2006-2011), die zentrifugalen Tendenzen des Prozesses wieder stärker zu kontrollieren und auf Ebene des Ministerpräsidenten zu koordinieren. Die Regierung unter Ollanta Humala versuchte, den daraus erwachsenen Friktionen zwischen Zentralregierung und Regionalvertretern entgegenzuwirken. Ungeachtet dieser Harmonisierungsversuche hat die Dezentralisierung bestehende regionale Ungleichheiten noch vertieft. Eine Weltbank-Studie erklärt dies vor allem damit, dass kein Mechanismus des Finanzausgleichs zwischen den Regionen etabliert wurde und die Regelungen zu den Rohstoffeinkünften die Situation weiter verschärften (Calvo-González et al. 2010: 11-14).

## 2.2 Probleme der Staatlichkeit

Die Probleme der Staatsorganisation werden von weiteren funktionellen Staatsdefiziten überlagert, die historisch gewachsen und sowohl mit der schwierigen Geografie des Landes als auch dem geringen Interesse der Eliten in Lima und in der Küstenregion an ihrem zerklüfteten Hinterland verknüpft sind. Diese Probleme haben sich bis heute fortgesetzt, aber auch einen Wandel erfahren. Mit Beginn der Demokratisierung war Peru mit Anfechtungen des staatlichen Gewaltmonopols durch die Guerillagruppen *Sendero Luminoso* und MRTA konfrontiert, die nach dem Rückzug der Militärs in die Kasernen die schwache Autorität und Handlungskapazität des Staates ausnutzen konnten. Erst Mitte der 1990er Jahre zeichnete sich eine Restituierung des Gewaltmonopols ab, doch blieb die staatliche Handlungskapazität auch aufgrund der neoliberalen Reformen prekär, in deren Zuge oftmals die notwendigen Staatskapazitäten abgebaut wurden (Guerra-García 1999).

Im neuen Jahrtausend hat sich eine neue Gemengelage ergeben, die sich aus diversen Problemen speist. So ist das staatliche Gewaltmonopol

zwar im Prinzip landesweit etabliert, doch bestehen in einigen Gebieten schwerwiegende Herausforderungen durch Guerilla, Drogen-Mafia und organisiertes Verbrechen. Der Kampf gegen die Überreste des *Sendero Luminoso* in seinen letzten Bastionen im Gebiet des VRAEM<sup>5</sup> hat insgesamt widersprüchliche Ergebnisse gebracht. Einerseits wurden wiederholt führende Köpfe des *Sendero* verhaftet, was jeweils als der Anfang vom Ende der Gruppe verkündet wurde. Auf der anderen Seite haben Zellen der Terrorgruppe vor allem im Süden des Landes aktiv überlebt, besonders in den Koka-Anbaugebieten des VRAEM wie auch in einigen Distrikten der Provinz Cuzco, wo es in jüngerer Zeit wiederholt zu Angriffen auf Polizei und Militär kam. Zudem hat eine *Sendero*-Fraktion offenbar begonnen, sich zu reorganisieren und ihre Unterstützungsbasis unter Studenten auszuweiten. Eine treibende Kraft dahinter ist die "Bewegung für Amnestie und Grundrechte" (*Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales*, MOVADEF) deren Hauptziel es ist, den seit 1992 inhaftierten *Sendero*-Führer Guzmán zu begnadigen. MOVADEF versucht sich als offizielle politische Organisation vor dem Wahltribunal JNE registrieren zu lassen, war aber bislang damit nicht erfolgreich.

Ein über die Jahre deutlich wachsendes Problem ist im Zuge des Koka-Booms das organisierte Verbrechen geworden. Peru ist nach wie vor eines der Hauptanbaugebiete von Koka und wurde nach Angaben des *UN Office on Drugs and Crime* im Jahr 2012 sogar zum Hauptproduzenten reinen Kokains, noch vor Bolivien und Kolumbien (UNODC 2013). Trotz verstärkter Anstrengungen der Regierung und der Nationalpolizei sind die Sicherheitskräfte in ihrem Kampf gegen Drogenmafia und Drogenkriminalität bislang weitgehend erfolglos. Ebenso scheiterten sie damit, die Zusammenarbeit einiger *Sendero*-Splittergruppen mit den Drogenkartellen zu unterbinden. Diese Herausforderungen sind durch die Internationalisierung der Drogen-Ökonomie Lateinamerikas weiter gewachsen. So haben in einigen der Koka-Anbaugebiete mexikanische Drogenkartelle in Zusammenarbeit mit *Sendero* die Kontrolle über den Drogenhandel übernommen und sind in dafür strategisch wichtigen Punkten wie etwa Häfen im Lande präsent, eingeschlossen auch zwei kleine, aber schwer bewaffnete Truppen. Schließlich hat auch das organisierte Verbrechen jenseits des

5 VRAEM ist das Kürzel für *Valle de los Ríos del Apurímac, Ene y Mantaro*, also das Tal der Flüsse selbigen Namens. Es liegt im Grenzgebiet der Departements Ayacucho, Cuzco, Huancavelica und Junín.

Drogenhandels zugenommen. Einige Staatsbedienstete – Bürgermeister oder der Vizepräsident der Region Amazonas – wurden getötet.

Noch bezeichnender als Guerilla und Drogenmafia sind für die Schwäche des peruanischen Staates allerdings die zahlreichen gewaltsam ausgetragenen sozialen Konflikte, die seine primäre Funktion der Befriedung in Zweifel ziehen (Panfichi 2011). Obwohl die Regierung Humala Anstrengungen unternommen hat, solche Konflikte einzudämmen, ist diese Form nichtstaatlicher Gewalt weiterhin existent. Wiederholt hat das Büro des Ombudsmanns – die *Defensoría del Pueblo* – besorgt über die hohe Anzahl latenter und offener Konflikte berichtet.<sup>6</sup> Diese Konflikte, meistens durch sozio-ökologische Probleme angetrieben, werden wiederholt gewaltsam ausgetragen, weil dem Staat die Befriedungskapazitäten fehlen und er stattdessen die Sicherheitskräfte zur Eindämmung einsetzt. Schließlich ist der Staat auch nicht in der Lage, das hohe Niveau an Alltagsgewalt und -verbrechen einzudämmen, was zu einem zunehmenden Gefühl der Unsicherheit unter den Bürgern geführt hat. Etwa die Hälfte der Peruaner geben in jüngster Zeit an, dass sie sich sehr oder einigermaßen unsicher in ihren Stadtvierteln fühlen, womit Peru bei Umfragen die Liste in Lateinamerika vor Venezuela, Bolivien und Haiti anführt (LAPOP 2012: 88).

Zu diesen Problemen trägt auch die schwache staatliche Verwaltung bei. Sie erstreckt sich zwar im Prinzip über das ganze Staatsgebiet, doch ist ihre Arbeitsweise immer defizient geblieben. Besondere Probleme bilden die weit verbreitete Korruption, die mangelnde Professionalität und Kapazität der Staatsbediensteten oder die geringe Zugänglichkeit des Systems für die arme Bevölkerung, insbesondere in den Anden oder den schwach besiedelten Gegenden im Amazonasgebiet. So fehlen etwa gemäß dem Menschenrechtsbericht des US State Department aus dem Jahr 2011 ca. 4,7 Millionen Bürgern (15,9 % der Bevölkerung) die Identitätsdokumente, weshalb sie ihre Bürgerrechte nicht voll ausüben können und de facto staatenlos sind (US Department of State 2012: 13). Die Reichweite der Verwaltung hat sich zwar seit dem Ende des Militärregimes und insbesondere seit dem Ende der Herrschaft Fujimoris verbessert, aber bedeutende strukturelle Probleme sind geblieben. Hinzu kommt, dass der Prozess der

<sup>6</sup> Siehe hierzu die fortlaufenden Berichte der *Defensoría del Pueblo* über soziale Konflikte (*reporte de conflictos sociales*) unter <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>> (12.01.14). Für Dezember 2013 berichtet die *Defensoría* von 170 aktiven und 46 latenten Konflikten, mit Schwerpunkten in den Departements Ancash (27), Apurímac (23) und Puno (18).

Dezentralisierung eine Quelle politischer Instabilität geworden ist, da er die politische Landschaft fragmentiert und eine oftmals unausgebildete und unterausgestattete lokale Administration mit zunehmend stärkeren Forderungen der Bevölkerung konfrontiert hat. Der peruanische Staat hat auf diese Funktionsdefizite gelegentlich mit der Übertragung seiner Kompetenzen an nicht-staatliche Organe reagiert, wie etwa die *rondas campesinas* (Van Cott 2006: 255-259) oder das System Friedensgerichtsbarkeit, das landesweit funktioniert, aber besonders in den armen Provinzen in der Andenregion relevant ist (Justicia Viva 2003: 71-73; Brandt 2013).

### **3. Regierungssystem: Die Staatsgewalten und ihr Zusammenspiel**

Die Bestimmungen der Verfassung sind nicht lediglich wertloses Papier, sondern vor allem im Zusammenspiel der Staatsgewalten Orientierungspunkt für die involvierten politischen und sozialen Akteure, auch wenn sie bisweilen etwas lax mit einigen Verfassungsbestimmungen umgehen – oder diese zu umgehen versuchen. Im Folgenden werden deshalb zunächst die wichtigsten “Spielregeln” des Regierens vorgestellt, um anschließend das reale “Spiel” selbst zu beleuchten. Beides zusammen bildet auch die Folie für das nachfolgende Kapitel über das Funktionieren der peruanischen Demokratie.

#### **3.1 Die Exekutive: Präsident und Regierung**

Wie fast alle lateinamerikanischen Länder hat Peru seit der Unabhängigkeit ein präsidentielles Regierungssystem nach US-Vorbild. Es weist allerdings auch einige Besonderheiten im Hinblick auf das Verhältnis von Regierung und Parlament auf, weshalb es mitunter – fälschlich – als semi-präsidentielles System wie etwa Frankreich klassifiziert wird. Insgesamt ist das peruanische Regierungssystem eindeutig von der Exekutive dominiert. Die Verfassung von 1993 stattete sie – und insbesondere den Präsidenten – vor allem gegenüber dem Kongress mit mehr Befugnissen aus als die Verfassung von 1979. Beides steht im Zusammenhang mit den charakteristischen Problemen präsidentieller Regierungssysteme, wie sie Juan Linz (1990) pointiert auf den Punkt gebracht hat (insbesondere Politikblockaden zwischen Exekutive und Legislative). Während die Kompetenzen des Präsidenten in Artikel 118 erläutert werden, ist das Kapitel zum Kongress

mehr durch Verbote, Begrenzungen und Beschneidungen der Parlamentsfunktion charakterisiert.

Gemäß Artikel 110 ist der Präsident Staatshaupt und „personifiziert die Nation“ – damit steht er prinzipiell über allen anderen Organen des Staates und wird tendenziell unangreifbar gemacht. Er wird zusammen mit zwei Vize-Präsidenten in einem einzigen nationalen Wahlkreis direkt von der Bevölkerung für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt, seit der Reform des Jahres 2001 ohne Möglichkeit einer direkten Wiederwahl. Der Präsident kann – außer bei Tod, Rücktritt oder „Republikflucht“ – nach Artikel 113 nur seines Amtes enthoben werden, wenn der Kongress ihn für amtsunfähig erklärt oder er aufgrund schwerwiegender Verstöße verurteilt wird, als da wären (Art. 117): Landesverrat, Verhinderung von Wahlen, Auflösung des Kongresses (mit Ausnahme der Bestimmungen in Art. 134) oder Verhinderung seines Zusammentreffens und Arbeitens (wie auch des Nationalen Wahlgerichts und der weiteren Wahlorgane). Der Präsident ist somit nicht aus politischen Gründen vom Parlament absetzbar. Unter Berufung auf Artikel 113 wurde im November 2000 Präsident Fujimori wegen „dauerhaften moralischen Unvermögens“ vom Kongress seines Amtes enthoben.

Artikel 118 listet – etwas unsystematisch – in insgesamt 24 Absätzen die Zuständigkeiten des Präsidenten auf, wie z.B. Repräsentation der Nation nach innen wie nach außen, Einhaltung der Rechtsordnung inklusive Verträge sowie die Ausführung der Gesetze, innere und äußere Sicherheit, Gestaltung der Außenpolitik oder Verwaltung des Staatsbudgets. Eine herausragende Stellung nimmt der Präsident auch im Hinblick auf die Gesetzgebung ein. So verfügt er über das Total- bzw. Partialvetorecht gegenüber Gesetzen, das von der absoluten Mehrheit im Einkammerparlament zurückgewiesen werden kann. Zudem hat die Verfassung den Präsidenten mit proaktiven Dekretkompetenzen ausgestattet, die ihn selbst zum Gesetzgeber machen. Zum einen billigt ihm Absatz 19 den Erlass von Dringlichkeitsdekreten in Wirtschafts- und Finanzfragen zu, „wenn das nationale Interesse dies erfordert“; der Kongress kann diese mit absoluter Mehrheit modifizieren oder zurückweisen. Zum andern besitzt er nach Artikel 104 auch delegierte Dekretmacht, die durch ein Parlamentsgesetz autorisiert werden muss. Mit dieser konstitutionellen Dekretautorität verfügt der Präsident über den zentralen Mechanismus zur Aushebelung horizontaler Gewaltenkontrolle und Verantwortlichkeit. Dieser wurde ihm allerdings erst durch die Verfassungsreform von 1993 explizit zugewiesen.

Bis dahin bildete ein ursprünglich als wenig relevant erachteter Artikel der Verfassung von 1979 ein funktionales Äquivalent, von dem die Regierungen Belaúnde, Alan García und Fujimori zwischen 1980 und 1993 ausgiebig Gebrauch machten (Thiery 2006: 44-47). Schließlich kann der Präsident nach Artikel 137 per Dekret und mit Zustimmung des Ministerrats den Notstand für das gesamte Staatsgebiet oder Teile davon für 60 Tage ausrufen, ohne dass der Kongress zustimmen muss (eine Verlängerung erfordert ein neues Dekret). Im Falle des Notstands können grundlegende Bürgerrechte suspendiert und – sofern der Präsident dies anordnet – die Streitkräfte mit der Wahrung der inneren Ordnung beauftragt werden.<sup>7</sup> Als oberster Chef der Streitkräfte und der Polizei bestimmt er – auf Vorschlag der jeweiligen Teilstreitkraft – alleine über die Besetzung von Generalen (nach der Verfassung von 1979 musste der Senat zustimmen).

Gleichzeitig ist der Präsident auch Regierungschef und leitet die Regierungspolitik. Trotz der herausragenden Stellung des Präsidenten ist die peruanische Exekutive allerdings aus verschiedenen Organen und Kompetenzbereichen zusammengesetzt. Die Ausführung der Regierungspolitik obliegt dem Ministerrat und den Ministern, die jeweils eigene Zuständigkeitsbereiche zu verantworten haben. Der Präsident ernennt bzw. entlässt den Vorsitzenden des Ministerrats und auf dessen Vorschlag bzw. mit dessen Zustimmung auch die Minister. Der Ministerrat hat die Aufgabe, die Gesetzesprojekte zu genehmigen, die der Präsident an den Kongress leitet, sowie den Gesetzes- bzw. Dringlichkeitsdekreten des Präsidenten zuzustimmen. Nach Artikel 121 müssen die Minister jegliche Maßnahmen des Präsidenten gegenzeichnen, ansonsten besitzen sie keine rechtliche Gültigkeit; der Vorsitzende des Ministerrats muss überdies die Dekrete unterzeichnen (Art. 123). Nach Artikel 128 sind die Minister individuell für ihre eigenen Maßnahmen verantwortlich bzw. für die Maßnahmen des Präsidenten, die sie gegenzeichnen. Des Weiteren sind die Minister gemeinschaftlich verantwortlich für präsidentielle Maßnahmen, die gegen die Verfassung oder gegen Gesetze verstoßen. Insgesamt ist aus diesen Bestimmungen festzuhalten, dass der Ministerrat bzw. sein Vorsitzender im Prinzip ausführende Organe des Präsidenten sind, die politische Verant-

<sup>7</sup> Der Notstand (*estado de emergencia*) gilt bei Gefahr für die innere Ordnung, Katastrophen oder "schwerwiegenden Umständen, die das Leben der Nation beeinträchtigen" (Art. 137, Abs. 1). Davon zu unterscheiden ist nach Abs. 2 der Belagerungszustand (*estado de sitio*) für 45 Tage bei Invasion, Krieg, Bürgerkrieg oder "unmittelbarer Gefahr"; in diesem Fall muss der Kongress einer Verlängerung zustimmen.

wortlichkeit liegt jedoch alleine bei ihnen. Allerdings ist mit den verschiedenen Formen der Zustimmung und der individuellen Verantwortlichkeit der Minister auch ein gewisses Moment der Kontrolle des Präsidenten angelegt. Der Präsident kann die Minister und den Premier bei Dissens zwar ohne Umschweife entlassen, doch dürfte sich eine solche Vorgehensweise politisch schnell abnutzen, was letztlich auch auf den Präsidenten und seine Autorität zurückfällt.

Indes kann nach Kapitel VII der Verfassung auch der Kongress einzelne Minister oder gar die gesamte Regierung (Ministerrat) aus politischen Gründen zu Fall bringen. Dies kann zum einen mittels eines Misstrauensvotums geschehen, für dessen Einberufung ein Viertel der Stimmen und für dessen Erfolg die absolute Mehrheit der Abgeordneten nötig ist; zum anderen kann der Kongress die Vertrauensfrage eines Ministers oder des Premiers zurückweisen. In beiden Fällen ist der Rücktritt zwingend. Falls der Kongress zwei Ministerräte zum Rücktritt zwingt, kann der Präsident den Kongress auflösen und binnen vier Monaten Kongress-Neuwahlen ansetzen – allerdings nicht in seinem letzten Amtsjahr oder im Belagerungszustand. Daneben hat der Kongress auch das Recht zur Ministerbefragung (*interpelación*); sollten dabei politische Maßnahmen missbilligt werden, muss der Minister nicht zurücktreten, es sei denn, er hat dies mit der Vertrauensfrage verbunden.

### 3.2 Die Legislative

Nachdem durch die Verfassung von 1993 der Senat als zweite Kammer abgeschafft wurde, besteht die Legislative (*Congreso de la República*) nur noch aus einer Kammer mit derzeit 130 Abgeordneten. Der Kongress wird – gleichzeitig mit der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen – für fünf Jahre gewählt. Die Abgeordneten besitzen Immunität und können ohne Zustimmung des Kongresses oder der Ständigen Kommission weder angeklagt noch verhaftet werden. Des Weiteren unterliegen sie keinem imperativen Mandat. Neben den zuvor erwähnten Kompetenzen zur Kontrolle der Regierung werden dem Kongress in Artikel 102 auch die beiden klassischen Aufgaben eines Parlaments zugeschrieben, nämlich Gesetzgebung und die Verabschiedung des Staatshaushalts.

Nach Artikel 107 haben Staatspräsident und Kongressabgeordnete gleichermaßen das Recht zur Gesetzesinitiative. Daneben können andere Staatsorgane, Regional- und Lokalregierungen oder die Berufskammern

dieses Recht ebenso wahrnehmen wie Bürger mit einer Gesetzesinitiative. Ein verabschiedetes Gesetz wird an den Präsidenten weitergeleitet, der es innerhalb von 15 Tagen in Kraft setzt (Art. 109). Tut er das nicht, ohne es aber explizit zu beanstanden, wird es vom Kongresspräsidenten bzw. vom Präsidenten der Ständigen Kommission in Kraft gesetzt. Hat der Präsident innerhalb von 15 Tagen eine Beanstandung eingelegt, muss der Kongress diese behandeln und erneut mit absoluter Mehrheit dem Gesetz zustimmen. Im Hinblick auf den Staatshaushalt ist festgelegt, dass der Präsident bis spätestens 30. August dem Kongress seinen Entwurf für das kommende Haushaltsjahr vorlegen muss. Der Wirtschafts- und Finanzminister muss vor dem Kongressplenum die geplanten Einnahmen verteidigen, jeder einzelne Minister hat die Ausgaben seines Sektors zu rechtfertigen und zusätzlich Rechenschaft über die Bilanz des vorigen wie des laufenden Jahres abzulegen. Wird das Haushaltsgesetz bis zum 30. November nicht an die Exekutive zurückgeleitet, besitzt es Gültigkeit und wird per Gesetzesdekret in Kraft gesetzt.

### 3.3 Judikative und Justizwesen

Kaum jemand bezweifelt, dass die peruanische Judikative das schwächste Glied in der Kette der Gewaltenteilung war und ist. Auch hier galten die Verfassungen bis dato mehr als "Programm" denn als tatsächliches Regulativ. Nicht von ungefähr wird in der Verfassung wiederholt und nahezu stereotyp die "Unabhängigkeit" und "Autonomie" der diversen Rechtsprechungsinstanzen hervorgehoben (Mücke 2008: 503-504), als wolle man etwas beschwören, von dessen Fragilität man ausgeht. Nach Artikel 139 ist die Justiz jedenfalls unabhängig. An ihrer Spitze steht der Oberste Gerichtshof, bestehend aus einem Präsidenten und 18 Richtern, die vom *Consejo Nacional de la Magistratura*<sup>8</sup> vorgeschlagen, vom Präsidenten ernannt und vom Kongress bestätigt werden. Die Ernennung erfolgt auf Lebenszeit, muss aber alle sieben Jahre vom *Consejo* bestätigt werden. Der OGH hat partielles Gesetzesinitiativrecht und fungiert als letztinstanzliches Revisionsgericht für alle anderen Gerichte – ausgenommen die Militärgerichtsbarkeit, sofern es sich nicht um Todesstrafe handelt (Art. 141 bzw. 173). Die zweite Ebene des Justizwesens bilden die mittlerweile 31 Oberen

<sup>8</sup> Der *Consejo* ist als autonomes Organ alleine zuständig für die Auswahl und Absetzung aller übrigen Richter (ausgenommen die Laien-Friedensrichter).



Gerichtshöfe (*Cortes Superiores*), die im Prinzip auf Departement-Ebene angesiedelt sind, wobei größere Departements wie etwa Lima noch unterteilt sind. Die dritte Ebene bilden die Gerichte erster Instanz (*Juzgados especializados y mixtos*) in den 195 Provinzhauptstädten (Justicia Viva 2003: 21-26).

Als vierte Ebene schließlich existiert das System der Friedensgerichtsbarkeit (*Juzgados de Paz*), das wiederum in zwei Bereiche zerfällt. Zum einen existiert in den Distrikten das staatliche System der *Juzgados de Paz Letrados* – hierbei handelt es sich um ausgebildete Richter, die vom *Consejo de la Magistratura* ernannt werden. Ein eigenes System bilden dagegen die Laien-Friedensrichter (*Juzgados de Paz No-Letrados*), deren Zahl auf über 5.000 geschätzt wird (IDL 2011: 22). Sie sind im Prinzip Streitschlichter, die über keine juristische Ausbildung verfügen müssen (und sie in der Regel auch nicht haben) und auf Grundlage von gesundem Menschenverstand, Sitten und Gebräuchen entscheiden. Sie werden nicht vom *Consejo* oder einem anderen Staatsorgan ernannt, sondern von der jeweiligen Bevölkerung gewählt. *Juzgados de Paz* können in allen Gemeinden von einer bestimmten Mindestgröße eingerichtet werden (nicht aber dort, wo *Juzgados de Paz Letrados* existieren). Als Berufungsgerichte gelten für beide Formen die Gerichte erster Instanz auf Provinzebene.

Das System der Friedensgerichtsbarkeit hat in Peru eine lange Tradition, die bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht (Justicia Viva 2003: 71-73). Seine Relevanz besteht vor allem darin, die oben skizzierte Schwäche des Staates zu kompensieren und in den dünn besiedelten oder schwer zugänglichen Gebieten der *sierra* und der *selva* für eine erste Stufe der Rechtsprechung in kleineren Streitfällen zu sorgen. Entsprechend befinden sich etwa drei Viertel der *Juzgados de Paz* in ländlichen oder indigenen Gemeinschaften (IDL 2011: 22). Im Vergleich zum staatlichen Justizsystem gilt die Friedensgerichtsbarkeit – auch aufgrund der großen Nähe zur und der hohen Akzeptanz bei der Bevölkerung – als relativ effektiv. Allerdings gibt es auch Friktionen zwischen beiden Systemen, die aus unklarer Kompetenzaufteilung und nicht zuletzt aus unterschiedlichen Rechts- bzw. Gerechtigkeitsverständnissen resultieren (IDL 2011: 22-24). Ein Gesetz aus dem Jahr 2012 zielt darauf, das Friedensrichtersystem auszuweiten und es mit dem Justizsystem zu harmonisieren.

Neben dem skizzierten Justizsystem hat die Verfassung weitere Organe vorgesehen, bei denen es sich teils um Spezialgerichte, teils um Organe der Justizverwaltung wie dem *Consejo de la Magistratura* handelt. An erster

Stelle ist hier das Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*) zu nennen, das beide Verfassungen von 1979 bzw. 1993 mit der Normenkontrolle betraut haben. Die sieben Verfassungsrichter werden vom Kongress mit Zweidrittel-Mehrheit für fünf Jahre gewählt. Verfassungsklage können neben dem Staatspräsidenten, dem Generalstaatsanwalt und dem Ombudsmann auch der Kongress (mit mindestens 25 % seiner Mitglieder) oder 5.000 Bürger (mit vom Wahlgericht bestätigten Unterschriften) einreichen; im Hinblick auf ihre Kompetenzbereiche gilt dies auch für Regionalpräsidenten, Provinzbürgermeister und die Berufskammern. Daneben existiert mit der bereits erwähnten *Defensoría del Pueblo* auch ein Ombudsmann, der vom Kongress mit Zweidrittel-Mehrheit für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt wird und dieselben Vorrechte wie die Abgeordneten genießt (Art. 161). Seine Aufgaben sind die aktive Verteidigung der Verfassungs- und Grundrechte sowie die Aufsicht über die Erfüllung staatlicher Aufgaben gegenüber den Bürgern. Die *Defensoría* gilt heute als eine der sehr wenigen gut funktionierenden Institutionen Perus und genießt aufgrund ihres Engagements hohes Ansehen bei den Bürgern (Pegram 2011).

### 3.4 Regierungspraxis und Rechtsstaatlichkeit

Die Regierungspraxis in Peru ähnelt über weite Strecken dem Typus der delegativen Demokratie im Sinne Guillermo O'Donnells (O'Donnell 1994; Lynch 1999: 173-198). So waren die von den Verfassungen 1979 bzw. 1993 vorgesehenen *checks and balances* über die meiste Zeit zwischen 1980 und 2000 nur bedingt wirksam. Auch eine verfassungskonforme Parlamentsauflösung fand nicht statt – der einzige ernsthafte Konflikt zwischen Exekutive und Legislative endete mit der Parlamentsauflösung im Zuge des *autogolpe* 1992 (Kenney 1997; McClintock 1997). Zwischen 1980 und 1990 resultierte die präsidentielle Macht vor allem aus den substantiellen Mehrheiten, die Belaúnde und García im Kongress besaßen (Tuesta Soldevilla 1995: 116-118). Beide Präsidenten nutzten extensiv ihre Dekretmacht, um die formalen Gesetzgebungsverfahren zu umgehen (Bernalles 1996: 46-49): Über 50 % der Gesetze der Belaúnde-Regierung und 60 % der García-Administration waren Exekutiv-Dekrete legislativen Charakters. Darüber hinaus wurde kein Minister vom Parlament seines Amtes enthoben und nur wenige zur Befragung zitiert. Wichtige Politiken wurden gewöhnlich von der Exekutive initiiert, ohne vorherige Kommunikation mit Parteioffiziellen oder Kongressfraktionen.

Mit dem Amtsantritt Fujimoris änderte sich dieses Szenario zunächst, da er keine Mehrheit im Parlament besaß und somit notwendige Reformmaßnahmen mit der Opposition abstimmen musste. Linke wie rechte Parteien gewährten Fujimori fallweise Unterstützung, die Fujimori weidlich nutzte (Kenney 1997: 90-92). Im Zuge der Terrorismusbekämpfung sah sich das Parlament schließlich aber veranlasst, mit erdrückender Mehrheit ein Gesetz zur Kontrolle der Dekretpraxis zu erlassen; das Veto Fujimoris dagegen wurde Anfang 1992 gleichfalls überstimmt – eine Blockade, die er mit dem *autogolpe* im April 1992 auflöste. Bis zum Zusammentreten der Verfassungsgebenden Versammlung im Januar 1993 regierte Fujimori mit Gesetzesdekreten (Abad Yupanqui/Garcés Peralta 1993: 186-188). In seiner zweiten Amtszeit ab 1995 konnte Fujimori im Einkammer-Parlament auf eine eigene Regierungsmehrheit bauen, die sich willfährig verhielt und oft am Rande der Kongressordnung die Vorgaben des Präsidenten ausführte. Die Zahl der Exekutivdekrete ging zwar zurück, doch hielten sie sich noch immer die Waage mit den regulären Gesetzen. Sie wurden ohne größere Anfechtungen durch das Parlament auch in Materien von hoher Verfassungsrelevanz eingesetzt (Planas 1999: 105-124). Zudem erhöhten Fujimori und Montesinos ihren Einfluss auf die Parlamentarier, und wenn nötig wurde auch Druck ausgeübt, etwa um die Parlamentsmehrheit zusammenzuhalten.

Nach der Ära Fujimori sind die Beziehungen zwischen Kongress und Exekutive zwar nicht spannungsfrei geblieben, doch haben sie sich halbwegs stabilisiert. Während die Übergangsregierung unter Paniagua de facto aus dem Parlament hervorging und so kaum Reibungen mit ihm existierten, besaßen alle nachfolgenden Präsidenten keine absolute Mehrheit im Parlament. Zur Sicherung der Regierungsfähigkeit setzten sie auf Koalitionsbildung und Konsens, so dass das *divided government* bislang nicht zu den gefürchteten Blockaden im politischen Prozess führte. Nach den eher positiven Tendenzen unter Toledo folgte allerdings unter Alan García wieder ein Rückfall in delegatives und weitgehend intransparentes Regieren. Wie Tabelle 1 zeigt, griff García wieder extensiv auf Dringlichkeits- oder Legislativdekrete zurück, was alleine schon dem Geist der Verfassung zuwider läuft. Darüber hinaus überschritten sie oftmals die von der Verfassung selbst gezogenen Grenzen, wie etwa die Änderung des Staatsbudgets oder die Abänderung geltender Gesetze. Dies bedeutet freilich auch, dass das Parlament seinen zentralen Aufgaben der Gesetzgebung und Kontrolle der Regierung in dieser Zeit nicht hinreichend nachkam

(Blume Rocha 2011: 82-86). Erst nach der Amtszeit Garcías richtete der Kongress, in dem seit 2011 nur noch vier APRA-Abgeordnete sitzen, eine Untersuchungskommission ein, die diese Vorgänge und insbesondere den vermuteten Amtsmissbrauch unter García untersucht.

	Belaúnde 1980- 1985	García I 1985- 1990	Fujimori 1990- 2000	Paniagua 2000- 2001	Toledo 2001- 2006	García II 2006- 2011
Dringlichkeits- Dekrete	667	1033	1655	120	136	383
Legislativ- Dekrete	348	263	303	12	38	142
Dekrete gesamt	1015	1296	1958	132	174	525
Gesetze	990	848	1373	139	1308	672
Gesetzesnormen gesamt	2005	2144	3331	271	1482	1197
<b>Anteil Dekrete in %</b>	<b>50,6</b>	<b>60,5</b>	<b>58,8</b>	<b>48,7</b>	<b>11,7</b>	<b>43,9</b>

Tabelle 1: Dekrete und Gesetze 1980-2011. Eigene Berechnungen nach Blume Rocha (2011); Sistema Peruano de Información Jurídica.

Unter Präsident Humala zeigte die Regierungspraxis nach zweieinhalb Jahren ein eher gemischtes Bild. Zunächst war Humala darin erfolgreich, im Kongress eine informelle, bis ins Jahr 2014 überraschend stabile Koalition seiner Wahlallianz *Gana Perú* mit Toledos Wahlallianz *Perú Posible* zu schmieden. Im Allgemeinen zeigte sich der Kongress wohlwollend gegenüber der Regierung und räumte ihr beträchtlichen Handlungsspielraum bei der Gesetzgebung ein. Andererseits vernachlässigte er aber auch seine Kontrollkompetenzen gegenüber der Regierung nicht. Schon im ersten Amtsjahr Humalas wurden 13 Minister befragt, wonach drei von ihnen zurücktreten mussten. Auch wies er einige Gesetzesentwürfe Humalas zurück und überstimmte einige seiner Vetos. Die Anzahl der Präsidialdekrete lag in den ersten zweieinhalb Jahren mit 94 Gesetzes- und Dringlichkeitsdekreten zwar in etwa auf dem Niveau der Ära Toledo – allerdings bei ins-

gesamt weniger Gesetzen, weshalb der Dekretanteil bei immerhin 28,7 % lag.<sup>9</sup> Umgekehrt nahm der Kongress die Prüfung der Dekrete nunmehr etwas ernster als zur Zeit Alan Garcías, was insgesamt auf eine wieder aktivere Rolle des Kongresses hindeutet.

Weitaus problematischer ist die Lage der peruanischen Judikative, die sowohl im Rahmen der Gewaltenkontrolle als auch im Hinblick auf den Schutz der Bürgerrechte mehr schlecht als recht funktioniert. Auch vor Fujimori konnte kaum von einer wirklich unabhängigen Rechtsprechung noch von einer liberalen Grundsätzen entsprechenden Rechtskultur gesprochen werden (Bernaes 1996: 537-545). Hinzu kamen archaische Prozessformen, Überlastung, unzureichende Ausbildung und Qualifikation, Ineffizienz, Ressourcenmangel, hohe Zugangsbarrieren und nicht zuletzt die horrende Korruption. Fujimori brandmarkte nach seinem Amtsantritt zwar nicht ganz zu Unrecht die Justiz als willfährig und korrupt und initiierte eine von der Weltbank unterstützte Justizreform. Letztlich aber mündeten seine Maßnahmen in die Domestizierung und Instrumentalisierung der Justiz, um mögliche Machtbegrenzungen schon im Vorfeld ausräumen oder missliebige Regimegegner belangen zu können (Rubio Correa 1999). Schon kurz nach dem *autogolpe* wurden 60 % der als korrupt geltenden Richter durch provisorische, letztlich von der Exekutive abhängige Richter ersetzt, bis 1998 erhöhte sich der Anteil auf fast 80 %. Es folgten – neben der Einflussnahme auf den OGH – weitere systematische Eingriffe wie die Ausweitung der Militärgerichtsbarkeit, die Kontrolle des *Consejo Nacional de Magistratura*, der Rückzug Perus vom Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (CIDH) und die Aushebelung des Verfassungsgerichts (Thiery 2006: 47-48).

Nach Fujimori war nahezu allen relevanten Akteuren klar, dass die Justiz die schwächste Institution des demokratischen Rechtsstaats darstellte. In der Übergangsära unter Präsident Paniagua wurde versucht, das Justizsystem in seinen Grundfesten wieder zu ordnen. Grundlegende Reformen der Justiz, die seither immer wieder auf der Agenda stehen, haben sich jedoch als äußerst schwierig herausgestellt, was sowohl am mangelnden politischen Willen bzw. bisweilen an bewusster Obstruktion als auch am Desinteresse weiter Teile des Justizapparats selbst liegt. So führte der Reformeifer in den ersten Jahren Toledos zwar zur Sonderkommission für die

9 Eigene Berechnung nach den Daten des *Sistema Peruano de Información Jurídica* (SPIJ); <<http://spij.minjus.gob.pe/estadisticas/plantilla.asp>> (12.01.14).

umfassende Reform des Justizsystems (*Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia*, CERIAJUS), die die Fehlfunktionen des Systems analysierte und im Jahr 2004 ihren über 600-seitigen Reformplan vorlegte. Doch erst unter Humala wurden schließlich die CERIAJUS-Pläne in ein Modernisierungsprogramm umgesetzt, das seit Januar 2012 mit Unterstützung der Interamerikanischen Entwicklungsbank BID läuft.

Die Kehrseite dieser Reformblockade kann an dieser Stelle nur kurzrassisch behandelt werden, doch umfasst sie fast die gesamte Dimension der Rechtsstaatlichkeit und wirft ein bezeichnendes Licht auf die Rechtsverhältnisse – und damit auch auf die Herrschaftsverhältnisse und die Regierungspraxis im weiteren Sinne – im heutigen Peru. Im Kern dreht es sich um zwei Problembereiche, die sich gleichwohl überschneiden: zum einen organisatorisch-technische Mängel, zum anderen ihre politische Unabhängigkeit gegenüber den offiziellen wie den faktischen Mächten. Zu ersteren zählen neben den genannten Schwächen der Staatlichkeit insgesamt die geringe Effizienz inklusive einem immensen Überhang an Prozessen, Personalmangel, mangelnde territoriale Präsenz und begrenzter Zugang für die einfachen Bürger, Korruption oder die Verschleppung der ursprünglich im Jahr 2004 begonnenen Strafrechtsreform (IDL 2010; IDL 2012).

Im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Justiz gegenüber den offiziellen bzw. faktischen Mächten ist nach wie vor die Tendenz zu erkennen, dass relevante Akteure die Justiz mehr als Hindernis für ihre Entscheidungen bzw. Beeinträchtigung oder gar Gefährdung ihrer Interessen ansehen denn als notwendiges Gegengewicht in einem demokratischen Rechtsstaat. Die Bandbreite der Einflussnahme oder Missachtung reicht hierbei von expliziten Versuchen der Domestizierung der Justiz wie unter der zweiten APRA-Regierung (IDL 2010: 12-15), über die Politik der Ausnahmezustände, die auch Humala fortgesetzt hat (CNDH 2012: 21), die Militärgerichtsbarkeit oder die Strafflosigkeit von Vergehen der Sicherheitskräfte (insbesondere Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit des Bürgerkriegs) bis hin zur Instrumentalisierung der Justiz zur Kriminalisierung von politisch engagierten Bürgern. Selbst Entscheidungen des Verfassungsgerichts wurden bisweilen umgangen oder schlichtweg ignoriert, wie etwa dessen Urteil zur Rolle der Militärgerichtsbarkeit. Dies alles trägt dazu dabei, dass weder Bürger noch Geschäftswelt großes Vertrauen in das staatliche Justizsystem haben – nur das Ansehen von Kongress und Parteien ist noch geringer (LAPOP 2012: 118) – was die Probleme des Rechtsstaats durch Ausübung von Selbstjustiz weiter verschärft hat.

#### 4. Demokratie “a la peruana”

Seit dem Fall Fujimoris hat die peruanische Demokratie trotz zahlreicher Herausforderungen eine erstaunliche Zähigkeit bewiesen. Im Kern teilt Peru mit den meisten anderen Demokratien Lateinamerikas ein bestimmtes Funktionsmuster, das in der Kluft zwischen “Polyarchie” und Rechtsstaatlichkeit besteht.<sup>10</sup> Mit anderen Worten: Die politischen Herrschaftsträger werden im Allgemeinen nach den Verfassungsregeln bestimmt, ihre rechtsstaatliche Kontrolle funktioniert jedoch nur partiell, wenig oder bisweilen gar nicht. Positiver sind die Tendenzen im Hinblick auf Wahlen, Partizipation sowie Meinungs- und Willensbildung. Hierzu haben neben veränderten internationalen Konstellationen insbesondere Lernprozesse der politischen wie nicht-politischen Eliten sowie der organisierten Gesellschaft insgesamt beigetragen (Thiery 2008; 2014).

Die Demokratieentwicklung Perus seit 1980 zeichnet sich dadurch aus, dass erstens verschiedene Defektsyndrome kumulierten und keine stabile Regimeformation ergaben, zweitens die delegative Demokratie der 1980er Jahre nicht zur Krisenlösung beiträgt, sondern die Krise noch verschärft, und drittens schließlich eine Regression zu einem autoritären Regime vorliegt (1992, 1997-2000). Zwanzig Jahre nach der Rückkehr zur Demokratie stand Peru damit im Jahr 2000 erneut vor dem demokratischen Neubeginn. Die Ausgangsbedingungen hierfür hatten sich aber nur partiell verbessert. Insbesondere die angespannte sozioökonomische Lage großer Teile der Bevölkerung und die Schwäche des Parteiensystems standen einer zügigen Stabilisierung der Demokratie im Wege. Im Kern ist Peru heute eine so genannte illiberale Demokratie mit deutlichen delegativen Zügen, wobei auch die Kontrolle über das Militär noch immer unvollständig ist. Zudem bewirken die illiberalen Tendenzen, die zumeist mit strukturellen Problemlagen (Armut, Ungleichheit, Staatlichkeit) verknüpft sind, auch eine gewisse politische Exklusion, indem sie Teilen der Bevölkerung die politische Partizipation erschweren (Erhard 2010). Nach der Demokratiemessung des Bertelsmann Transformation Index erreicht

10 Zu berücksichtigen ist im Folgenden, dass die zuvor dargelegten Elemente der Rechtsstaatlichkeit in der jüngeren Demokratieforschung als zentrale Bestandteile einer funktionsfähigen Demokratie gelten (Merkel et al. 2003). Die in diesem Abschnitt behandelten Bausteine der Demokratie (Wahlen, Partizipationsrechte und Meinungsfreiheit) sind jene, die der Demokratietheoretiker Robert Dahl als “Polyarchie” bezeichnet hat (Dahl 1989).

Peru auf einer Skala von 1 bis 10 einen Wert von 6,85 und liegt damit auf Rang 12 unter den 18 Demokratien Lateinamerikas.

Demokratien	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	Autokratien
Werte 10 bis 8	Werte <8 bis 6	Werte <6	
Uruguay Costa Rica Chile Jamaika Brasilien	Argentinien El Salvador Panama Dominikan. Rep Bolivien Mexiko <b>Peru</b> Honduras Kolumbien Paraguay	Ecuador Nicaragua Guatemala	Venezuela Kuba Haiti**

\*\* Haiti ist gleichermaßen als *failing state* wie als Autokratie eingestuft.

Tabelle 2: Demokratiequalität nach dem Bertelsmann Transformation Index 2014. Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2014. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Demokratie-Status angeordnet. Quelle: <[http://www.bti-project.de/uploads/tx\\_jp-downloads/BTI\\_2014\\_Regionalbericht\\_Lateinamerika\\_und\\_Karibik.pdf](http://www.bti-project.de/uploads/tx_jp-downloads/BTI_2014_Regionalbericht_Lateinamerika_und_Karibik.pdf)>.

#### 4.1 Wahlsystem und Wahlen

Nach den diversen – und differenzierten – Manipulationen der Fujimori-Ära werden im heutigen Peru wieder weitgehend freie und faire Wahlen durchgeführt. Dies gilt nicht nur für den engeren Zeitraum um den Wahltag selbst herum – der zumeist ausschließlich im Fokus von Wahlbeobachtern steht –, sondern auch für prinzipielle Chancengleichheit im weiteren Vorfeld der Wahlen. Damit hat Peru wieder an die Phase zwischen 1980 und 1990 angeknüpft, als Einschränkungen zwar aus den Auswirkungen des Bürgerkrieges, nicht aber aus dezidierter staatlicher Manipulation resultierten (Tanaka 1998: 59-85; Huhle 1998: 80-82). Selbst unter Fujimori wurde versucht, ein Mindestmaß an freien und fairen Wahlen aufrechtzuerhalten, da er seine Legitimation wesentlich aus der Zustimmung zu seiner Person und zu seinen Leistungen bezog und zudem ein Mindestbestand an elektoraler Demokratie zur Wiedereingliederung in die internationale Staatengemeinschaft erforderlich war. Dies funktionierte so lange, wie der neopopulistische Regierungsstil Fujimoris Erfolg hatte. So konnte er zwar die Präsidentschaftswahlen 1995, die im Wesentlichen als frei und



fair gelten, deutlich gewinnen, doch gab es Zweifel an der Auszählung der Stimmen zur Parlamentswahl, die am Ende eine sichere Mehrheit der Regierungsfraktion ergab. Erst mit Blick auf seine Wieder-Wieder-Wahl nahmen die Manipulationen deutlich zu, die von den üblichen Behinderungen im Wahlkampf (Medienzugang, Verwendung staatlicher Mittel für Wahlkampfzwecke) bis hin zur Wahlorganisation selbst reichten (Manipulation der Wahlbehörden, Unterschriftenfälschungen etc.). Wie auch internationale Beobachter bestätigten, bestanden für die Stichwahl im Jahr 2000 gegen Toledo keine fairen Bedingungen, weshalb Toledo nicht mehr zur Wahl antrat.

Seit 2001 ist jedoch die Durchführung freier und fairer Wahlen wieder garantiert und wird auch von keiner relevanten Gruppierung angezweifelt oder behindert. Bestätigt wurde dies auch durch die seit 2002 alle vier Jahre durchgeführten Regionalwahlen, die ebenso wie die gleichzeitigen Lokalwahlen nur zu geringen Beanstandungen führten. In Peru gilt universelles aktives und passives Wahlrecht; wahlberechtigt sind alle Bürger über 18 Jahre, die – sofern bei der Meldebehörde RENIEC erfasst – automatisch in das Wahlregister eingetragen werden (Erhard 2010: 102). Wie in anderen Ländern Lateinamerikas besteht darüber hinaus allgemeine Wahlpflicht (bis zum Alter von 70 Jahren), um eine zu geringe elektorale Legitimation der Amtsträger und damit der Demokratie insgesamt zu vermeiden. Daneben sieht die Verfassung weitere Partizipationsrechte der Bürger wie Referenden, Gesetzesinitiativen oder die genannten *revocatorias* vor.

Um Präsident werden zu können, muss ein Kandidat peruanischer Staatsbürger, über 35 Jahre alt und im Besitz des Wahlrechts sein; Minister und Kongressabgeordnete müssen mindestens 25 Jahre alt sein. Der Präsident wird zusammen mit zwei Vize-Präsidenten alle fünf Jahre in einem einheitlichen nationalen Wahlkreis direkt gewählt. Erreicht keiner der Kandidaten im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen, erfolgt zwischen den beiden Bewerbern mit den meisten Stimmen eine Stichwahl, wie es 1990, 2001, 2006, 2011 und 2016 der Fall war. Gleichzeitig mit der ersten Runde der Präsidentschaftswahl finden auch die Kongresswahlen statt. Die Abgeordneten werden mit offenen Listen nach Verhältniswahlrecht in 26 Wahlkreisen, die den Regionen entsprechen, gewählt. Aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise entsenden die Regionen zwischen einem (Madre de Dios) und 36 (Lima) Abgeordnete. Die Gleichzeitigkeit der Wahlen bringt es mit sich, dass Parteien oder Wahlallianzen, die keinen oder keinen aussichtsrei-

chen Kandidaten stellen, in der Wählergunst deutlich benachteiligt sind. So erhielt die Partei des damals noch amtierenden Präsidenten Alan García bei den Wahlen 2011 nur noch 4 Sitze.

	Präsident	Partei	Prozent	Stichwahl gegen
1980-1985	Fernando Belaúnde	<i>Acción Popular</i>	44,9*	
1985-1990	Alan García Pérez	APRA (PAP)	53,1	
1990-2000	Alberto Fujimori	<i>Cambio 90</i>	62,4	Mario Vargas Llosa
1995-2000	Alberto Fujimori	<i>Cambio 90-Nueva Mayoría</i>	64,4	
2000-2001	Valentín Paniagua	<i>Acción Popular</i>	--	
2001-2006	Alejandro Toledo	<i>Perú Posible</i>	52,7	Alan García
2006-2011	Alan García Pérez	APRA (PAP)	52,6	Ollanta Humala
2011-2016	Ollanta Humala	<i>Gana Perú</i> (PNP)	51,4	Keiko Fujimori

\* Bei der Wahl 1980 reichte die einfache Mehrheit aus.

Tabelle 3: Perus Präsidenten 1980-2014.

Für den Wahlprozess sind insgesamt drei Wahlbehörden zuständig. Das Nationale Wahlgericht (*Jurado Nacional de Elecciones*, JNE) fungiert quasi als oberste Rechtsinstanz aller Wahlen, indem es über die Zulassung als politische Organisation bzw. zur Wahl entscheidet, die gewählten Kandidaten verkündet und in Wahlstreitigkeiten letztinstanzlich urteilt. Das JNE, dessen Mitglieder von den verschiedenen Körperschaften des Rechtswesens gewählt werden (Oberster Gerichtshof, Staatsanwälte, Anwaltskammer und juristische Fakultäten), bildet damit eine eigene Instanz rechtsstaatlicher Gewaltenteilung. Das Nationale Wahlbüro (*Oficina Nacional de Procesos Electorales*, ONPE) ist mit der Organisation der Wahlprozesse beauftragt, die aufgrund der Dezentralisierung und der *revocatorias* immens

zugenommen haben. Die Nationale Registrierungsbehörde (*Registro Nacional de Identificación y Estado Civil*, RENIEC) ist für die Wahlregister zuständig und verwaltet auch die Personalausweise, die für die Stimmabgabe erforderlich sind. Diesen Behörden ist es mit Erfolg gelungen, ihre unter Fujimori untergrabene Glaubwürdigkeit sukzessive zurückzuerobern, und im Allgemeinen wird heute ihre Autorität und Glaubwürdigkeit nicht angezweifelt. Dies hat wesentlich zur Akzeptanz der elektoralen Demokratie in Peru beigetragen.

Allerdings zeigt das Wahlregime nach wie vor einige Schattenseiten, die sich auch in den Demokratiemessungen von Freedom House oder BTI widerspiegeln. Hierzu gehören an erster Stelle die mit den illiberalen Tendenzen verknüpften Einschränkungen, die Peru latent zur exklusiven Demokratie machen. Wie Erhard detailliert nachweist, sind davon sowohl das aktive wie das passive Wahlrecht betroffen, indem es die arme Bevölkerung und ethnische Minderheiten tendenziell benachteiligt (Erhard 2010: 93-136). Darüber hinaus stellt die Parteien- und Wahlkampffinanzierung nach wie vor ein Problem dar. Mangels klarer Regelungen bzw. einer angemessenen Umsetzung bestehender Regeln ist die Finanzierung oft weitgehend im Dunkeln geblieben und bietet Anreize, sich unbotmäßig aus privaten oder gar kriminellen Quellen (Drogengelder) zu bedienen. Gegenwärtig ist ein neues Gesetz zur Parteienfinanzierung in der Diskussion. Auch die Praxis der *revocatorias* hat wiederholt zur Kritik geführt, da diese oft als reine parteipolitische Schaukämpfe benutzt werden und kaum zur Verbesserung von *governance* und *accountability* auf lokaler Ebene führen wie ursprünglich intendiert. Seit 1994 fanden zahlreiche solcher *revocatorias* statt, von denen insgesamt 1.124 Bürgermeister und 4.179 Stadträte betroffen waren – allerdings waren weniger als 30 % erfolgreich (Willig 2013). Schließlich ist festzuhalten, dass es trotz der allgemein hohen Akzeptanz der Wahlen in der Vergangenheit vor allem bei Lokalwahlen bisweilen zu postelektoralen Konflikten gekommen ist, in denen mit dem Vorwurf von Korruption und Wahlfälschung massiv – und teils gewaltsam – gegen die amtlichen Wahlergebnisse protestiert wurde.

#### 4.2 Parteien und Parteiensystem

Das Parteiensystem Perus gilt im Vergleich als relativ schwach und bildet eine der Achillesfersen der demokratischen Stabilität (Crabtree 2011). Seit der Unabhängigkeit konnten lediglich die Honoratiorenpartei *Partido Ci-*

*vil* zwischen 1870 und 1919 und seit den 1930er Jahren der *Partido Aprista Peruano* (PAP; besser bekannt als APRA) eine dauerhaft starke Präsenz mit hinreichend stabilen Organisationsstrukturen erzielen. Das Mehrparteiensystem, das nach der Militärdiktatur aus den schon vor 1968 etablierten "traditionellen" Parteien wieder entstand, litt im Zuge der Staatskrise alsbald unter wachsendem Legitimationsverlust (Seawright 2012). Die massive Abwendung der Wählerschaft von den alten Parteien zeigte sich schließlich im rasanten Aufstieg Fujimoris und anderer Außenseiter zu Ende der 1980er und Beginn der 1990er Jahre (Tanaka 1998). Seit dem Kollaps des alten Parteiensystems sind die Strukturen der politischen Repräsentation labil geblieben und zeigen erst in den letzten Jahren wieder einige Tendenzen der Festigung, die gleichwohl von der gegenläufigen Entwicklung auf regionaler und lokaler Ebene latent wieder untergraben werden. Zusammen mit einer zersplitterten Zivilgesellschaft ergibt sich daraus das Problem, dass das Parteiensystem nicht hinreichend zwischen einer stark heterogenen und segmentierten Gesellschaft und dem politischen System vermitteln kann (Crabtree 2010). Trotz Reformversuchen konnte sich bis heute kein organisatorisch stabiles, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem reetablieren. Vielmehr ist es durch starke Fragmentierung, geringe programmatische Kapazitäten, stark personalistische und klientelistische Tendenzen sowie einen hohen Grad der Wählervolatilität charakterisiert.

Nach der Verfassung können die Bürger ihre Partizipationsrechte individuell oder über politische Organisationen wie Parteien, Bewegungen oder Allianzen ausüben (Art. 35), d.h., vom Verfassungsstatus her sind Parteien nicht privilegiert. Im Zuge der Wiederherstellung der Demokratie nach Fujimori konnten sich die wichtigsten Parteien schließlich auf ein Parteiengesetz (*Ley de Partidos Políticos*, 2003) einigen – das erste in der peruanischen Geschichte. Mit dem Ziel, den Institutionalisierungsgrad des Parteiensystems zu stärken, wurden erstmals Regelungen zu Parteienregistrierung, Parteistruktur (dezentrale Organisation), Mitgliederlisten, transparentem Finanzgebaren und innerparteilicher Demokratie (Wahl und nicht Ernennung von Kandidaten und Parteiämtern) getroffen (Roncagliolo 2011: 75-78). Diverse Bestimmungen wurden durch weitere Gesetze verschärft oder ergänzt, die insgesamt auf eine Stärkung der Parteien – insbesondere gegenüber den Bewegungen – zielen. Hierzu zählt auch das Gesetz über die Wahlhürden (*Ley de Barrera Electoral*) aus dem Jahr 2005, um die immense Zersplitterung des Parteiensystems einzudämmen. Demnach

müssen Parteien mindestens 5 % der Stimmen oder wenigstens sechs Mandate in mehr als einem Wahlkreis erringen, um ins Parlament einzuziehen.

Bis dato hat der neue Gesetzesrahmen allerdings nur sehr bedingt zu einem stabileren Parteiensystem geführt (Roncagliolo 2011). Dies liegt zum einen daran, dass manche Stabilitätsfaktoren gar nicht in der Reichweite des Gesetzes liegen, zum anderen aber auch an der mangelnden Aufsicht der Wahlbehörden – teils aufgrund mangelnder Kapazitäten, teils aufgrund unklarer Bestimmungen oder dem Mangel an Sanktionsmöglichkeiten. Die Wahlen seit 2006 haben gezeigt, dass die meisten Parteien noch immer das Vehikel der Parteiführer sind oder kurzfristige Wahlallianzen darstellen. Dies traf auch für die von 2011 bis 2016 im Kongress vertretenen Wahlallianzen zu, die zur Unterstützung ihrer jeweiligen Präsidentschaftskandidaten gebildet wurden (s. Tabelle 4). Insgesamt existiert eine Fülle kleiner, personalistischer und programmatisch diffuser Parteien – selbst im Kongress sind durch die Bündnisse neben Unabhängigen mindestens 16 Parteien vertreten.

Gruppierung	Kandidaten	Sitze
<i>Alianza Gana Perú</i>	Ollanta Humala	47
<i>Fuerza 2011</i>	Keiko Fujimori	37
<i>Perú Posible</i>	Alejandro Toledo	21
<i>Alianza para el Gran Cambio</i>	Pedro P. Kuczynski	12
<i>Solidaridad Nacional</i>	Luis Castañeda	9
APRA (PAP)	–	4
Sitze gesamt		130

Tabelle 4: Sitzverteilung im peruanischen Kongress (2011).<sup>11</sup>

Die Dysfunktionalität des Parteiensystems für die Konsolidierungsaussichten der peruanischen Demokratie zeigt sich insbesondere an den einschlägigen Gütekriterien, sprich: gesellschaftliche Verankerung, Fragmentierung, Polarisierung und Wähler-Volatilität. Hatten die „Altpartei-

<sup>11</sup> Die Tabelle gibt die ursprüngliche Sitzverteilung wieder. Nach 2011 gab es diverse Abspaltungen und Fraktionswechsel, die den Kongress weiter fragmentierten.

en“ noch – wenngleich schwache – Wurzeln im Sozialgefüge, so haben die heutigen Parteien fast durchweg keine wirkliche gesellschaftliche Basis mehr und spiegeln so auch keine der gesellschaftlichen Konfliktlinien wider. Die seit Fujimori forcierte Mediatisierung der Politik spielt hier mit dem großen Misstrauen der peruanischen Bevölkerung in die politischen Parteien zusammen. Diese Kluft zwischen gewählten “Repräsentanten” und den – nur rudimentär zu politischer Willensbildung aggregierten – Interessen der Repräsentierten ist eines der Kardinalprobleme der heutigen Demokratie in Peru. Dies spiegelt sich auch im Fragmentierungsgrad des Parteiensystems wider. Zwar ist im Lauf des letzten Jahrzehnts zumindest auf nationaler Ebene (Kongress) die extrem hohe Fragmentierung etwas zurück gegangen: Die effektive Zahl der Parteien<sup>12</sup> im Kongress ging nach den Wahlen 2006 von zuvor 4,36 auf 3,78 zurück, stieg allerdings bei den Wahlen 2011 wieder auf 3,96 an. Nimmt man das Phänomen der Wahlallianzen hinzu, ist dies allerdings ein rein kosmetischer Effekt. Zudem haben die im Zuge der Dezentralisierung durchgeführten Regionalwahlen zwar zu einer etwas größeren gesellschaftlichen Nähe der Parteien beigetragen. Allerdings führte das starke Abschneiden regionaler Gruppierungen auch zur weiteren Zersplitterung des Parteiensystems.

Als weniger problematisch zeigt sich auf den ersten Blick der Grad der ideologischen Polarisierung. Verglichen mit den Nachbarländern Bolivien, Ecuador und Argentinien, in denen sich die politischen Konfliktlinien in den 2000er Jahren zwischen “neuer” Linker und etablierten Kräften verhärtet haben, zeigt das Parteiensystem Perus bis dato nur einen geringen Grad an Polarisierung. Dies hängt auch damit zusammen, dass sich die indigene Frage anders als in Bolivien und Ecuador bis heute nicht wirklich politisieren ließ (Yashar 2005: 250-278). Entsprechende Ansätze unter Ollanta Humala und seiner Wahlallianz – beide erhielten bei den Wahlen 2006 jeweils hohe Zustimmung in den besonders von indigener Bevölkerung geprägten Departements<sup>13</sup> – wichen schließlich der Einsicht, dass damit in Peru gegen die städtischen Ober- und Mittelschichten keine

12 Die effektive Zahl der Parteien (hier berechnet nach dem Laakso-Taagepera-Index) zieht neben der Anzahl der Parteien auch deren Stimmen- bzw. Sitzanteil ins Kalkül.

13 Humala gewann bei der Stichwahl gegen Alan García zwar die deutliche Mehrheit der Departements (16 von 26), nicht aber die bevölkerungsreichen Küstendepartements. Er erhielt 63,2 % der Stimmen der indigenen Bevölkerung, aber nur 30,9 % der Stimmen der weißen und nur 42,6 % der als *mestizo* bezeichneten Bevölkerung (Madrid 2011: 290).

Wahl zu gewinnen ist. Wie schon Alan García führte Humala das peruanische Wachstumsmodell der Ressourcenextraktion fort. Die Kehrseite der Medaille besteht darin, dass die geringe programmatische Profilierung der peruanischen Parteien den Wählern keine klaren inhaltlichen Orientierungsmarken und Alternativen bietet (Stein et al. 2005: 34).

Letzteres beeinflusst auch die relativ hohe Volatilität, die als Indiz für instabile Politikverhältnisse und damit auch für abrupte Politikwechsel gilt, die ihrerseits die institutionelle Stabilität untergraben können. Mit einem durchschnittlichen Anteil an Wechselwählern von fast 50 % bei Kongresswahlen seit den 1980er Jahren erzielt Peru zusammen mit Guatemala und Bolivien in Lateinamerika die höchsten Volatilitätsraten (Alcántara 2012: 43-45). Dies bedeutet auch, dass das präsidentielle Regierungssystem mit dem Verbot unmittelbarer Wiederwahl alleine nicht für die hohe Volatilität und damit die geringe Bindung an die Parteien verantwortlich gemacht werden kann. Vielmehr spricht dies für eine chronische Repräsentationskrise, die dem ohnehin geringen Institutionalierungsgrad des Parteiensystems weiteren Vorschub leistet (Stein et al. 2005: 32-34).

## 5. Ausblick

Nach dem Ende der Ära Fujimori hat das politische System Perus eine gewisse Festigkeit erlangt, doch sind seine Funktions- und Rahmenbedingungen labil geblieben. Die Labilität speist sich aus mehreren Faktoren, die aufgrund mangelnder Reformen teils hausgemachter Natur sind, sich teils aber auch einer unmittelbaren politischen Steuerung entziehen. Zu den strukturellen Problemen zählt die soziale und ethnische Heterogenität, die aufgrund der schwachen Aggregationskapazitäten des Parteiensystems und der Zivilgesellschaft nicht in gezielte politische Programme umgesetzt werden kann. Dies wird auch untergraben durch die tiefe Kluft zwischen den hohen Erwartungen der Bürger einerseits und der mangelnden bzw. äußerst selektiven Responsivität der Regierungen seit 2001, die eher die politisch einflussreichen Eliten als die Forderungen aus der Gesellschaft begünstigt hat. Nicht zuletzt behindert die historisch gewachsene schwache Staatlichkeit mit im Allgemeinen schwachen Institutionen die Handlungsfähigkeit des politischen Systems, was die Probleme der politischen und gesellschaftlichen Integration latent weiter schwelen lässt. Die Herausforderungen für jegliche Regierung sind somit immens und

werden sich nicht ohne größere Reformen bewerkstelligen lassen. Hierfür müsste über Perus zerklüfteter politischer Landschaft ein dichteres Netz aus Konsultation und Konsensbildung geknüpft werden, das nicht nur Staat und Gesellschaft enger verbindet, sondern auch die politischen und gesellschaftlichen Eliten zu mehr politischer Nachhaltigkeit im weiteren Sinne verpflichtet – mit anderen Worten: sich eher am längerfristigen Gemeinwohl denn an kurzfristigen Partikularinteressen zu orientieren. Gelingt dies nicht, sehen die Perspektiven für eine Festigung oder gar Vertiefung der Demokratie düster aus.

## Literaturverzeichnis

- ABAD YUPANQUI, Samuel/GARCÉS PERALTA, Carolina (1993): “El gobierno de Fujimori: antes y después del golpe”. In: Comisión Andina de Juristas (Hg.): *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*. Lecturas sobre temas constitucionales, 9. Lima: Comisión Andina de Juristas, S. 85-190.
- ALCÁNTARA, Manuel (2012): *Elections in Latin America 2009-2011: A Comparative Analysis*. Working Paper 386 (Juni 2012). Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies. <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/386.pdf>> (14.02.2014).
- BALLÓN, Eduardo (2011): “Decentralization”. In: Crabtree, John (Hg.): *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. London: Institute for the Study of the Americas, S. 187-216.
- BECHLE, Karsten (2010): *Neopatrimonialism in Latin America: Prospects and Promises of a Neglected Concept*. GIGA Working Paper 153 (November 2010). Hamburg: GIGA.
- BERNALES, Enrique (1996): *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: Konrad-Adenauer-Stiftung/Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA).
- BLUME ROCHA, Aldo (2011): *Los Decretos de Urgencia de Alan García: El abuso y la usurpación de la facultad normativa por parte del poder ejecutivo*. Documento de Trabajo 54. Lima: Instituto de Defensa Legal. <[http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc\\_trabajo/doc14092011-140008.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc14092011-140008.pdf)> (20.02.2014).
- BRANDT, Hans-Jürgen (Hg.) (2013): *Cambios en la justicia comunitaria y factores de influencia*. Serie Justicia comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador, 9. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- CALVO-GONZÁLEZ, Óscar et al. (2010): *PERU. The Decentralization Process and its Links with Public Expenditure Efficiency. Public Expenditure Review*. Washington, D.C.: World Bank. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/06/16373412/peru-decentralization-process-links-public-expenditure-efficiency>> (27.02.2014).



- COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH) (2012): *Informe Anual 2011-2012. Un año del gobierno de Ollanta Humala*. Lima: CNDH. <[http://derechoshumanos.pe/informe\\_anual\\_2011\\_12/](http://derechoshumanos.pe/informe_anual_2011_12/)> (08.02.2014).
- COTLER, Julio (2005): *Clases, estado y nación en el Perú*. 3. Aufl.. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- (Hg.) (2009): *Poder y cambio en las regiones*. Cuadernos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Serie Desarrollo Humano, 15. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- CRABTREE, John (2010): "Democracy without Parties? Some Lessons from Peru". In: *Journal of Latin American Studies* 42, 2, S. 357-382.
- (Hg.) (2011): *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. London: Institute for the Study of the Americas.
- DAHL, Robert (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven/London: Yale University Press.
- ERDMANN, Gero/ENGEL, Ulf (2007): "Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept". In: *Journal of Commonwealth and Comparative Studies* 45, 1, S. 95-119.
- ERHARD, Simon (2010): *Exklusive Demokratie in Peru*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- GUERRA-GARCÍA, Gustavo (1999): "La dimensión política del ajuste económico en el Perú". In: Bardález, Elsa/Tanaka, Martín/Zapata, Antonio (Hg.): *Repensando la política en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, S. 185-239.
- HELLER, Hermann (1971): *Staatslehre als Politische Wissenschaft*. Gesammelte Schriften Band 3. Leiden: A. W. Sijthoff.
- HELMKE, Gretchen/LEVITSKY, Steven (Hg.) (2006): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- HUHLE, Rainer (1998): "Peru – Von der Entlegitimierung der Demokratie zur Autorisierung des Autoritarismus". In: Schubert, Gunter/Tetzlaff, Rainer (Hg.): *Blockierte Demokratien in der Dritten Welt*. Opladen: Leske + Budrich, S. 67-115.
- INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL) (2010): *Balance de la justicia 2009-2010. ¿Cómo estuvo la justicia en el Perú?* Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL). <<http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/publicaciones/archivo20012011-160730.PDF>> (26.02.2014).
- (2011): *La reforma judicial pendiente. Hoja de ruta*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL). <<http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/publicaciones/archivo-10022011-193735.pdf>> (26.02.2014).
- (2012): *Balance de la justicia y de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú del 2011*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL). <<http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/publicaciones/archivo09022012-105501.pdf>> (26.02.2014).
- JUSTICIA Viva (2003): *Manual del sistema peruano de justicia*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL) et al.
- KENNEY, Charles (1997): "¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el congreso, 1990-1992". In: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hg.): *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*. Lima: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 75-104.

- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT (LAPOP) (2012): *Cultura política de la democracia en Perú, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- LAUTH, Hans-Joachim (2000): "Informal Institutions and Democracy". In: *Democratization* 7, 4, S. 21-50.
- LINZ, Juan José (1990): "The Perils of Presidentialism". In: *Journal of Democracy* 1, 1, S. 51-69.
- LYNCH, Nicolás (1999): *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes, Perú 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- MADRID, Raúl L. (2011): "Ethnic Proximity and Ethnic Voting in Peru". In: *Journal of Latin American Studies* 43, 2, S. 267-297.
- MCCLINTOCK, Cynthia (1997): "La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú". In: Tuesta Soldevilla, Fernando (Hg.): *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*. Lima: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 53-74.
- MERKEL, Wolfgang/PUHLE, Hans-Jürgen/CROISSANT, Aurel/EICHER, Claudia/THIERY, Peter (2003): *Defekte Demokratie*. Band 1: Theorie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MÜCKE, Ulrich (2008): "Das politische System Perus". In: Stüwe, Klaus/Rinke, Stefan (Hg.): *Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 489-508.
- O'DONNELL, Guillermo (1994): "Delegative Democracy". In: *Journal of Democracy* 5, 1, S. 55-69.
- PANFICHI, Aldo (2011): "Contentious Representation in Contemporary Peru". In: Crabtree, John (Hg.): *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. London: Institute for the Study of the Americas, S. 89-104.
- PÁSARA, Luis (1994): "Perú. Nueva Constitución, vieja historia". In: *Nueva Sociedad* 130, S. 9-14.
- PEGRAM, Thomas (2011): "Bridging the Gap: The Defensoría, Informal Institutions, and the 'Accountability Gap' in Peruvian Politics". In: Crabtree, John (Hg.): *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. London: Institute for the Study of the Americas, S. 217-238.
- PLANAS, Pedro (1999): *El Fujimorato: estudio político-constitucional*. Lima: M. A. Fuentes.
- QUÍÑONES, Patricia (2012): "Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año de gobierno de Ollanta Humala". In: *Revista Argumentos* 6, 3, <[http://www.revistargumentos.org.pe/proceso\\_descentralización.html](http://www.revistargumentos.org.pe/proceso_descentralización.html)> (04.02.2014).
- RONCAGLIOLO, Rafael (2011): "Of Parties and Party Systems". In: Crabtree, John (Hg.): *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. London: Institute for the Study of the Americas, S. 67-88.
- RUBIO CORREA, Marcial (1999): *Quítate la venda para mirarme mejor. La reforma judicial en el Perú*. Lima: desco – Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y Estudios.
- SEAWRIGHT, Jason (2012): *Party-system Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.

- STEIN, Ernesto/TOMMASI, Mariano/ECHEBARRÍA, Koldo/LORA, Eduardo/PAYNE, Mark (Hg.) (2005): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- TANAKA, Martín (1998): *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- THIERY, Peter (2006): "Peru – Genese, Erosion und Zerfall einer defekten Demokratie". In: Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Thiery, Peter: *Defekte Demokratie*. Band 2: Regionalanalysen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- (2008): "Intakte und defekte Demokratien – wohin bewegt sich Lateinamerika?" In: *Lateinamerika-Analysen* 20, 2, S. 55-77.
- (2014): "Demokratische Transformationen im späten 20. Jahrhundert". In: Kollmorger, Raj/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen (Hg.): *Handbuch Transformationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- THOMAS, Jim (1999): "El mercado laboral y el empleo". In: Crabtree, John/Thomas, Jim (Hg.): *El Perú de Fujimori*. Lima: Universidad del Pacífico/Instituto de Estudios Peruanos (IEP), S. 255-296.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (1995): *Sistema de partidos políticos en el Perú, 1978-1995*. Lima: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC) (2013): *Peru: monitoreo de cultivos de Coca 2012*. Lima: UNODC. <[http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru\\_Monitoreo\\_de\\_Coca\\_2012\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_Monitoreo_de_Coca_2012_web.pdf)> (21.03.2014).
- US DEPARTMENT OF STATE (2012): *Country Reports on Human Rights Practices for 2011: Peru*. <<http://www.state.gov/documents/organization/186746.pdf>> (11.02.2014); (auch: <<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2011/wha/186536.htm>>).
- VAN COTT, Donna Lee (2006): "Dispensing Justice at the Margins of Formality. The Informal Rule of Law in Latin America". In: Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven (Hg.): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, S. 249-273.
- WILLIG, Reinhard (2013): *Nachwahlen zum Stadtrat von Lima*. Länderbericht Peru der Konrad-Adenauer-Stiftung, November 2013. Lima: Konrad-Adenauer-Stiftung. <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_36180-1522-1-30.pdf?131127145556](http://www.kas.de/wf/doc/kas_36180-1522-1-30.pdf?131127145556)> (11.02.2014).
- YASHAR, Deborah (2005): *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge et al.: Cambridge University Press.